Dans l'affaire 72-72,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesverwaltungsgericht à Berlin et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL à Francfort-sur-le-Main,

et

BAER-GETREIDE GMBH, ayant son siège social à Künzelsau (Württemberg),

une décision à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation de la décision de la Commission du 8 mai 1969, autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats à l'intervention pour certaines céréales (JO n° L 112, p. 1).

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner (rapporteur), J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. O'Dalaigh, M. Sørensen et J. A. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :
Lorsqu'en 1969 se précisa la probabilité d'une dévaluation du franc français, les opérateurs commerciaux offrirent des quantités toujours plus importantes de céréales récoltées en France aux organismes d'intervention allemand, belge ou néerlandais afin de bénéficier de la prime de change qui résultait, d'une part, du taux de l'escompte préférentiel, valable à l'époque en France pour les exportations, d'autre part, de la différence entre

la parité officielle du franc français, et celle pratiquée sur le marché à terme des céréales.

Estimant que cet afflux d'offres vers certains État membres menaçait de perturber l'organisation commune de marché dans le secteur des céréales, la Commission, par décisions du 8 mai 1969, n^os^ 69/138 CEE, 69/139 CEE et 69/140 CEE (JO n° L 112, p. 1, 2 et 3) autorisa la république fédérale d'Allemagne, le royaume de Belgique et le royaume des Pays-Bas à limiter les achats à l'intervention de froment tendre et d'orge aux céréales récoltées dans ces États membres.

Ces autorisations constituaient une dérogation aux dispositions des articles 4 et 7 du règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° 117, p. 2269 et suiv.), selon lesquelles les organismes d'intervention ont l'obligation d'acheter le froment tendre et l'orge récoltés dans la Communauté, qui leur sont offerts. A la suite de ces décisions, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (ci-après : l'EVSt) informa les intéressés par un avis officiel, publié au « Bundesanzeiger », qu'à compter du 8 mai 1969, cet organisme n'accepterait plus les offres à l'intervention de froment tendre et d'orge, à moins que ces céréales n'aient été récoltées en Allemagne. Cet avis fut confirmé par décret publié le 17 juin 1969 au « Bundesanzeiger ».

Le 22 mai 1969, la société Baer-Getreide (ci-après : Baer-Getreide) demanda à l'EVSt d'acheter à l'intervention une certaine quantité de froment tendre d'origine française, demande qui fut rejetée par l'EVSt. Baer-Getreide saisit le tribunal administratif pour faire constater l'illégalité de la décision de rejet. En deuxième instance, devant le Verwaltungsgericht du Land de Hesse, elle eut, pour l'essentiel, gain de cause. Selon le jugement de cette juridiction, le paragraphe 3 du décret du 17 juin 1969, qui prévoit l'effet rétroactif des mesures, serait illégal, le législateur allemand n'ayant pas habilité l'exécutif à prévoir la rétroactivité. En outre, il n'eût pas été nécessaire de protéger le marché contre des perturbations ou des menaces de perturbations pendant la période de rétroactivité.

L'EVSt s'est pourvue en « révision » contre cet arrêt devant le Bundesverwaltungsgericht qui, la décision de la Commission du 8 mai 1969 n° 69/138 étant mise en cause devant lui, a saisi la Cour des deux questions préjudicielles suivantes :

1) La décision de la Commission du 8 mai 1969, autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats à l'intervention pour certaines céréales (JO n° L 112, p. 1), était-elle valide ?

2) Cette décision conférait-elle directement le pouvoir d'arrêter des actes ?

L'ordonnance de renvoi, du 18 août 1972, a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 octobre 1972.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, Baer-Getreide et la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de ne pas procéder à des mesures d'instruction préalables.

A l'audience du 8 février 1973, Baer-Getreide et la Commission ont été entendues en leurs observations orales. Baer-Getreide a été représentée par M^e^ Modest, du barreau de Hambourg, et la Commission par son conseiller juridique, M. Kalbe.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1^er^ mars 1973.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut peuvent être résumées comme suit :

A — Sur la première question

1. *Baer-Getreide* soutient que la décision de la Commission du 8 mai 1969

n'est pas valable pour les raisons suivantes :

a) L'article 226 du traité CEE ne pourrait pas servir de base juridique à la décision attaquée

Aux termes de son premier paragraphe, l'article 226 n'est applicable que pendant la période de transition, prévue par l'article 8 du traité CEE. Bien que cette disposition, dans son paragraphe 1, prévoit que le marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de 12 années, il ressortirait des paragraphes 5 et 7 que cette période pouvait être abrégée dans certains secteurs économiques. Or, le règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, constituerait une mesure par laquelle le marché commun, dans un certain secteur économique, était définitivement établi. Cette thèse serait corroborée par l'article 7 du règlement n° 120/67, aux termes duquel les organismes d'intervention ont l'obligation d'acheter les céréales, récoltées dans la Communauté, qui leur sont offertes. Il s'ensuivrait que la période de transition, en ce qui concerne le marché commun des céréales, aurait été achevée le 1er juillet 1967, date de l'entrée en vigueur de ce règlement. Les réserves énoncées aux articles 28 et 32 du règlement n° 120/67 ne porteraient que sur quelques points de procédure et ne seraient pas de nature à porter atteinte à la thèse ci-dessus développée.

L'article 226 ne saurait donc plus constituer une base juridique suffisante pour l'adoption d'une décision autorisant un État membre à prendre des mesures de sauvegarde dans le secteur économique dont s'agit.

Baer-Getreide souligne encore que, les perturbations sur le marché des céréales trouvant leur origine dans les difficultés économiques en France, le seul remède efficace aurait été le recours aux procédures prévues par l'article 105 du traité CEE. Par contre, l'article 226, ne constituant pas l'instrument apte à remédier aux causes des perturbations, n'aurait pu être appliqué en l'espèce.

b) Les conditions d'application de l'article 226, à savoir la présence des difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique, n'auraient pas été réunies lors de l'adoption de la décision critiquée

Cette décision aurait été basée principalement sur trois arguments :

1) les céréales françaises parvenaient en Allemagne à un prix notablement inférieur au prix d'intervention, situation qui a entraîné un accroissement anormal des échanges de céréales ;
2) les céréales indigènes avaient presque complètement disparu du circuit commercial en Allemagne ;
3) les moyens de stockage disponibles auprès de l'organisme d'intervention allemand étaient, déjà au moment de l'adoption de la décision, insuffisants pour faire face aux quantités offertes à l'intervention.

Sur le premier argument, Baer-Getreide fait observer que depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 120/67, l'importation de céréales françaises en Allemagne aurait augmenté, ce qui constituerait un développement absolument normal en présence d'une production allemande insuffisante pour couvrir les besoins internes. Le deuxième argument ne serait pas fondé en fait. Enfin, le troisième argument serait injustifié. Se fondant sur les données qui lui ont été fournis par l'EVSt, Baer-Getreide fait valoir que les réserves de stockage dont disposait cet organisme d'intervention au début de mai 1969 se seraient élevées à 1 500 000 t

capacité de stockage totale au début de mai 1969	7 000 000 t
quantités mises en stock vers la fin d'avril 1969	5 500 000 t
réserves de stockage	1 500 000 t

La Commission devrait soumettre à la Cour les données prouvant que les céréales indigènes avaient effectivement dispa-

ru du circuit commercial normal en Allemagne. A cet égard, l'indication des quantités de céréales allemandes pour lesquelles l'indemnité compensatrice, prévue par l'article 9 du règlement n° 120/67, a été demandée à la fin de la campagne 1968-1969, constituerait un critère valable. Ensuite, elle devrait déposer les chiffres rendant possible le calcul, d'une part, des réserves de stockage en Allemagne à l'époque, d'autre part, de l'accroissement de l'offre à l'intervention de céréales d'origine française pendant les années 1968-1969 et 1969-1970.

Baer-Getreide soutient que les réserves de stockage, disponibles au début de mai 1969, selon ses calculs, auraient été amplement suffisantes pour faire face aux quantités dont on pouvait attendre l'offre à l'intervention dans un proche avenir. Il résulterait du rapprochement des règlements n° 120/67, n° 444/68 du Conseil, du 9 avril 1968, fixant, pour la campagne 1968-1969, les majorations mensuelles des prix des céréales et des farines, gruaux et semoules de blé ou de seigle (JO n° L 91, p. 1) et 883/69 du Conseil, du 13 mai 1969, fixant, pour la campagne 1969-1970, les majorations mensuelles des prix des céréales et des farines, gruaux et semoules de blé ou de seigle (JO n° L 117, p. 3), que l'offre à l'intervention de froment tendre et d'orge provenant de la campagne 1968-1969 aurait cessé après le 31 mai 1969, parce qu'à partir du 1er juin 1969 le prix d'intervention pour la campagne 1969-1970, se situant à un niveau inférieur, de 9,50 u.c. à 10,45 u.c., au prix d'intervention majoré pour l'année 1968-1969, devait s'appliquer aux achats à l'intervention. Etant donné que les profits provenant des variations dans le taux de change du franc français n'étaient pas de nature à compenser cette réduction du prix d'intervention, l'afflux des céréales françaises aurait été nécessairement stoppé après le 31 mai 1969. Il s'ensuivrait qu'on ne pouvait supputer l'épuisement des réserves de stockage existant au moment de l'adoption de la décision, par l'offre à l'intervention de céréales françaises de la campagne 1968-1969.

En ce qui concerne la campagne 1969-1970, Baer-Getreide fait valoir que la Commission aurait dû tenir compte

a) de l'accroissement des réserves de stockage de 480 000 t pendant l'année 1969,

b) des résultats prévisibles de l'intervention B, instaurée par la décision n° 69/287 CEE, de la Commission, du 5 août 1969, autorisant la république fédérale d'Allemagne à appliquer des mesures particulières d'intervention dans le secteur des céréales (JO n° L 220, p. 28), par laquelle l'offre à l'intervention aurait été freinée, et

c) de la diminution des quantités en stock par la dénaturation et l'exportation des céréales.

Le développement de l'offre à l'intervention pendant la campagne 1969-1970 et le déclin rapide des quantités en stock montreraient clairement que la Commission a évalué faussement la situation sur le marché des céréales en Allemagne. Selon Baer-Getreide, dans la période allant du 31 juillet 1969 au 31 janvier 1970, les achats à l'intervention se seraient élevés à un total d'environ 520 000 t, tandis que les quantités en stock auraient été réduites de 5 500 000 t à 4 100 000 t. Il en résulterait que la décision du 8 mai 1969 ne répondait pas aux conditions énoncées à l'article 226, paragraphe 1, à savoir la présence de « difficultés graves et susceptibles de persister ».

a) La décision du 8 mai 1969 n'aurait pas été de nature à éliminer les difficultés présumées sur le marché des céréales en Allemagne

Aux termes de son premier paragraphe, les mesures de sauvegarde visées par l'article 226 doivent permettre « de rééquilibrer la situation ». Les mesures prévues par la décision ne seraient propres à attreindre cet objectif que si les importations en Allemagne de froment tendre et d'orge d'origine française étaient la cause des difficultés. Selon Baer-Getreide, la

pénurie de réserves de stockage s'expliquerait en premier lieu par la récolte abondante en Allemagne pendant la campagne 1968-1969 et en second lieu par le fait que les autorités compétentes auraient négligé de réduire les stocks en temps utile en procédant à la dénaturation ou à l'écoulement sur le marché mondial.

La réglementation des majorations mensuelles des prix d'intervention, prévue par les règlements n° 120/67 et n° 444/68, aurait eu pour résultat qu'au début de mai 1969, la presque totalité des céréales françaises excédentaires avait déjà été offerte à l'intervention. Dés lors, la décision en cause n'aurait pu avoir qu'un effet utile très minime et n'aurait pas été de nature à éliminer les difficultés présumées.

Même en admettant qu'il y ait eu encore une quantité considérable de céréales françaises sur le marché, la décision en cause aurait été sans effet utile. L'importation de céréales françaises en Allemagne étant restée libre après le 8 mai 1969, les utilisateurs auraient toujours été en mesure de s'approvisionner en produits français et de remplacer les céréales indigènes qu'ils avaient déjà en stock par des céréales françaises, en offrant les premières à l'intervention. Une diminution des quantités offertes à l'intervention paraîtrait invraisemblable aussi longtemps que la faculté d'emprunter cette voie détournée reste ouverte.

A cet égard, Baer-Getreide critique les dispositions de l'article 2 de la décision litigieuse qui, selon elle, auraient incité les minoteries allemandes à utiliser uniquement des céréales françaises importées après le 8 mai 1969. En supposant qu'au moment de l'adoption de la décision les minoteries allemandes aient eu en stock des céréales françaises, on aurait pu s'attendre à ce que ces stocks restent intacts. Il serait irréaliste de penser que les commerçants remplacent des céréales, pour lesquelles ils recevaient, le 31 juillet 1969, intégralement l'indemnité compensatrice prévue par l'article 9 du règlement n° 120/67, par de nouvelles quantités pour lesquelles cette indemnité n'était que partielle. Il faudrait donc conclure qu'en toute circonstance, la décision aurait été inefficace.

d) Les mesures de sauvegarde prévues par la décision du 8 mai 1969 n'auraient pas été nécessaires et la Commission aurait négligé de choisir les mesures qui apportent le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché commun

Il découlerait du fait que, pour la campagne 1968-1969, les effets de la décision ne pouvaient s'étendre que jusqu'au 31 mai 1969, que, pour l'année 1968-1969, les mesures de sauvegarde n'étaient pas indispensables. La même conclusion vaudrait pour la campagne 1969-1970, si l'on tient compte de ce que la décision n'était pas de nature à éliminer les causes des difficultés sur le marché des céréales.

Enfin, Baer-Getreide fait valoir que la Commission aurait recouru à tort à la suspension de l'achat à l'intervention des céréales françaises. Une telle mesure porterait directement atteinte au mécanisme de l'intervention, fondement de l'organisation commune du marché des céréales, et provoquerait une discrimination au préjudice des céréales françaises. Le règlement n° 120/67 aurait, par contre, prévu des instruments aptes à éliminer ces difficultés en laissant intacte l'organisation du marché, à savoir l'octroi de primes de dénaturation et l'augmentation des restitutions à l'exportation vers les pays tiers. Un troisième instrument, conforme aux principes de l'organisation du marché, aurait été le recours à l'intervention B, visée à l'article 8 du règlement n° 120/67, qui pourrait inciter les milieux intéressés à mettre en stock les céréales en excédent pour leur propre compte. Il serait constant qu'à partir du 1er août 1969, ces trois moyens ont été mis en œuvre, et cela non sans résultat.

Il résulterait de ces constatations que la Commission aurait dû recourir à ces moyens, ceux-ci apportant moins de perturbations au fonctionnement du marché commun des céréales qu'une suspension de l'achat à l'intervention. La décision

du 8 mai 1969 ne serait donc pas valide pour violation de l'article 226, paragraphe 3.

2. La *Commission*, en renvoyant à l'arrêt du 11 février 1971 dans l'affaire 37-70, Rewe-Zentrale, Recueil, 1971, p. 23, fait observer que l'applicabilité de l'article 226 en tant que base juridique pour des mesures de sauvegarde dans le cadre d'une organisation des marchés agricoles serait hors de doute. La thèse défendue par Baer-Getreide dans le litige au principal, selon laquelle l'article 8 du règlement n° 120/67 constituerait une *lex specialis* remplaçant en la matière la *lex generalis* de l'article 226, serait fausse, parce qu'elle méconnaîtrait le principe d'après lequel une règle de droit communautaire dérivé ne saurait suspendre une disposition de droit communautaire primaire.

La Commission fait encore remarquer que la décision a été adoptée sur demande du gouvernement allemand pendant la période de transition et qu'elle a été révoquée avant la fin de cette période, de sorte qu'il aurait été satisfait aux conditions formelles de l'article 226.

En ce qui concerne les conditions matérielles de l'application de l'article 226, la Commission fait valoir en premier lieu qu'elle disposerait d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. Le fait que l'application de cet article est fondée sur l'appréciation des faits économiques, d'une part, des nécessités de la politique économique, d'autre part, conduirait à cette conclusion ; celle-ci serait, d'ailleurs, corroborée par le paragraphe 2 de l'article 226, prévoyant que la Commission « fixe ... les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires ». Le contrôle de légalité de la décision litigieuse par la Cour devrait donc être restreint à un examen marginal de l'appréciation des faits par la Commission, en se concentrant notamment sur les trois points suivants :

a) l'appréciation de la Commission, se fondait-elle sur des faits matériellement exacts ?

b) l'appréciation des faits était-elle correcte ?

c) l'adoption d'une mesure manifestement moins dérogatoire aux règles du marché commun était-elle exclue ?

Selon la Commission, l'examen de ces trois points permettrait d'établir le bienfondé de sa décision du 8 mai 1969.

a) Les faits sur lesquels la décision litigieuse était fondée seraient exacts

Donnant un aperçu des événements qui étaient à l'origine de l'afflux des céréales en Allemagne, la Commission expose que, par comparaison avec la campagne précédente, les importations des céréales françaises auraient triplé pendant l'année 1968-1969 et seraient montées pour le froment tendre à 1 292 789 t contre 326 112 t pendant l'année 1967-1968, et pour l'orge à 953 466 t contre 598 092 t.

Le marché allemand ne pouvant absorber que partiellement ces quantités exorbitantes, la plupart des céréales importées auraient dû être achetées à l'intervention, ce qui aurait amené l'épuisement rapide des réserves de stockage déjà assez réduites.

La Commission souligne encore qu'à cause des différences de prix entre les céréales allemandes et les céréales importées, les premières auraient été remplacées presque totalement dans le circuit commercial normal, ce qui aurait représenté une pression additionnelle sur les réserves de stockage.

b) La décision litigieuse aurait été basée sur une appréciation correcte des faits

L'offre à l'intervention constituant, pour les agriculteurs allemands, la seule voie par laquelle ils pouvaient écouler leurs produits qui étaient, à cause des fluctuations dans la parité réelle du franc français, plus chers que les céréales françaises, il serait très important de laisser ouverte cette faculté. Or, par l'offre exceptionnelle à l'intervention des céréales françaises, les réserves de stockage dont disposaient les organismes d'intervention allemands auraient risqué d'être

épuisées au plus tard au début de la campagne 1969-1970. A l'appui de cette thèse la Commission renvoie aux chiffres qui lui ont été fournis par le gouvernement allemand :

capacité de stockage totale au cours de l'année 1969-1970	5 600 000 t
quantités dont on pouvait présumer le stockage le 31 juillet 1969	4 600 000 t
interventions escomptées au cours de l'année 1969-1970	2 300 000 t
déficit des réserves	1 300 000 t

En face des conséquences graves, pour les producteurs allemands, du déficit imminent des réserves de stockage, il aurait fallu veiller à ce que les dernières réserves ne soient pas absorbées par un afflux anormal de céréales françaises.

c) Les mesures prises auraient apporté le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché commun

Lors de l'adoption de la décision, il n'y aurait eu aucune perspective de pouvoir écouler, à délai rapproché, les céréales en stock sur le marché mondial. Pour cette raison, il aurait fallu choisir entre les deux options suivantes : l'extension considérable de la capacité ou bien e blocage de l'afflux à l'intervention des céréales françaises. Des tentatives pour augmenter la capacité de stockage auraient d'abord été entreprises, mais il se serait rélévé très rapidement que les mesures étaient inefficaces et trop coûteuses.

Les mesures suivantes auraient été nécessaires :

1) déplacement d'une quantité de 1 330 000 t, afin de réaliser l'utilisation la plus efficace des réserves de stockage existantes. Les coûts d'une telle opération se seraient élevés à un montant de 21 millions DM,
2) la conservation de réserves complémentaires de stockage aurait été difficile et onéreuse dans une situation de pénurie générale de capacité de stockage en Allemagne. La gravité de la situation serait illustrée par le fait que des quantités considérables de céréales étaient mises en stock dans des péniches et même dans des tentes militaires,
3) Certaines quantités auraient été transportées aux Pays-Bas et en Belgique, pratique qui fut arrêtée rapidement à cause des frais de transport élevés. L'idée de faire transporter les stocks allemands excédentaires en France aurait été rejetée, car il aurait été jugé inacceptable de faire supporter par les fonds communautaires, et donc par les contribuables communautaires, les frais d'un trafic sans utilité, dans le seul but de garantir à quelques commerçants la possibilité de s'enrichir sans risque,
4) les effets de l'intervention B auraient été insuffisants pour remédier à la pénurie de capacité de stockage. En outre, l'utilisation de ce moyen serait exceptionnellement onéreuse (les coûts de l'intervention B en Allemagne se seraient montés à environ 132 millions DM).

Dans ces circonstances, la seule solution raisonnable aurait été d'endiguer l'afflux à l'intervention des céréales françaises. A cet égard deux possibilités se seraient offertes, à savoir réduire les exportations françaises à un niveau tolérable ou restreindre l'intervention en Allemagne aux capacités de stockage existantes.
La première possibilité ayant comporté des mesures limitant la liberté des échanges intracommunautaires ainsi que l'interdiction ou le contingentement des importations en Allemagne ou la mise en œuvre d'un système de prélèvements compensatoires, la Commission aurait choisi la deuxième solution, qui n'aurait guère affecté le fonctionnement du marché commun des céréales. Ainsi, seuls les détournements de trafic, causés par les fluctuations de la parité du franc français, auraient été éliminés. La Commission conclut que sa décision du 8 mai 1969 aurait satisfait aux exigences tant formelles que matérielles de l'article 226.

B — Sur la deuxième question

1. *Baer-Getreide* soutient que la décision litigieuse aurait été adressée au gouvernement de la république fédérale d'Allemagne. Elle ne contiendrait que l'autorisation, pour le gouvernement fédéral, de limiter l'intervention aux céréales indigènes. Il appartiendrait à ce gouvernement de décider de l'opportunité de faire usage de l'autorisation. Par conséquent, la décision ne serait pas apte à engendrer directement l'obligation pour l'EVSt de refuser l'achat à l'intervention des céréales françaises.

2. La *Commission* fait observer que la décision critiquée donnerait au gouvernement de la république fédérale la faculté de limiter les achats à l'intervention aux céréales allemandes. La Cour ne saurait se prononcer sur les modalités de la mise en œuvre des mesures prises en rapport avec cette autorisation, celles-ci relevant de la sphère du droit interne.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 18 août 1972, parvenue au greffe de la Cour le 3 octobre 1972, le Bundesverwaltungsgericht a posé en vertu de l'article 177 du traité CEE deux questions préjudicielles sur la validité et l'interprétation de la décision de la Commission du 8 mai 1969, autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats à l'intervention pour certaines céréales (JO n° L 112, p. 1) ;

2 attendu que la baisse du franc français au printemps de 1969, permettant aux opérateurs de revendre en Allemagne des céréales françaises avec un bénéfice de change notable, a provoqué une offre massive de ces céréales à des prix inférieurs au prix d'intervention exprimé en deutsche mark dont l'effet a été de chasser dans une large mesure du marché allemand les céréales indigènes qui ont été alors massivement présentées à l'intervention ;

qu'au cours des mois d'avril et de mai des quantités importantes de céréales françaises ont même été directement offertes à l'intervention allemande afin de pouvoir profiter de la différence entre les prix d'intervention exprimés respectivement en francs français et en deutsche mark ;

qu'entre autres mesures la Commission a autorisé par la décision litigieuse la république fédérale d'Allemagne à prendre des mesures de sauvegarde au titre de l'article 226 du traité, alors encore en vigueur et notamment à limiter les achats à l'intervention de froment tendre et d'orge aux céréales récoltées dans cet État ;

que l'organisme d'intervention allemand ayant alors rejeté une demande d'admission d'un lot de froment tendre français à l'intervention présentée par la requérante au principal, celle-ci a saisi le juge administratif national de la légalité de ce refus ;

I — Quant à la validité de la décision du 8 mai 1969

3 Attendu que par la première question il est demandé si la décision du 8 mai 1969 était valide ;

qu'il ressort du dossier qu'elle tend à savoir, en premier lieu, si l'adoption du règlement n° 120/67/CEE (JO n° 117, p. 2269) et notamment de son article 8, aurait exclu l'application de l'article 226 du traité en l'occurrence, et, en second lieu, si les conditions que l'article 226 prévoit pour son application, étaient réunies dans l'espèce ;

a) Sur les incidences éventuelles du règlement n° 120/67/CEE sur l'applicabilité de l'article 226 du traité

4 Attendu que la requérante au principal estime que le règlement n° 120/67/CEE ayant accordé au Conseil par son article 8, alinéa 1, le pouvoir d'arrêter « les conditions dans lesquelles les organismes d'intervention peuvent prendre des mesures particulières d'intervention destinées à éviter, dans certaines régions de la Communauté, des achats importants en application de l'article 7, paragraphe 1 », il s'ensuivrait que l'article 226 du traité ne pourrait plus être appliqué en pareille situation ;

5 attendu qu'en vertu de l'article 226 du traité, au cours de la période transitoire prévue à l'article 8 du traité, des mesures de sauvegarde pouvaient être prises en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ;

qu'en vertu du principe énoncé à l'article 38, paragraphe 2, du traité, les dispositions de l'article 226 sont applicables aux produits agricoles ;

que la circonstance que le règlement n° 120/67/CEE porte au stade définitif l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales n'est pas de nature à restreindre l'application d'une disposition générale du traité telle que l'article 226 ;

que même si ce règlement prévoyait, ainsi qu'il est prétendu à tort, des mesures en vue de situations du genre de celle qui a amené la Commission à faire application de l'article 226 du traité, cette circonstance ne la priverait pas du pouvoir d'autoriser les mesures de sauvegarde nécessaires pour parer aux difficultés économiques résultant d'un afflux exceptionnel de céréales françaises sur le territoire allemand ;

que l'article 226 étant resté applicable jusqu'à l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 8 du traité, la circonstance que le règlement n° 120/

67/CEE a mis un terme au régime transitoire prévu par d'autres règlements pour le secteur des céréales, n'est donc pas de nature à limiter la période d'application de l'article 226;

6 que la validité de la décision en cause n'est donc pas affectée du fait qu'après l'entrée en vigueur du règlement nº 120/67/CEE elle a été fondée sur l'article 226;

b) Sur les conditions d'application de l'article 226 du traité

7 Attendu que la requérante au principal conteste la validité de la décision du 8 mai 1969 sur trois points;

qu'en premier lieu les difficultés graves et susceptibles de persister, dans le secteur des céréales, qui auraient exclusivement pu justifier l'exercice du pouvoir de la Commission, auraient fait défaut, l'organisme d'intervention allemand disposant à la date de la décision de moyens de stockage suffisants pour faire face aux quantités offertes à l'intervention ;

que, d'autre part, les mesures de sauvegarde autorisées n'auraient pas été aptes à permettre de rééquilibrer la situation, la limitation des achats à l'intervention aux céréales allemandes provoquant non une diminution des offres à l'intervention mais seulement un déplacement de l'offre, les céréales françaises chassant les céréales indigènes du marché, de sorte que celles-ci seraient présentées à l'intervention en quantité encore accrue ;

qu'enfin la Commission n'aurait pas choisi les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun, des mesures plus conformes à l'économie de celui-ci, notamment l'octroi de primes de dénaturation et de restitutions à l'exportation vers les pays tiers, ayant été plus aptes à remédier aux pénuries des moyens de stockage que les mesures autorisées qui, en restreignant l'obligation d'intervention, auraient porté atteinte à l'essence même de l'organisation du marché ;

8 attendu que la requérante au principal comprend la décision comme étant essentiellement inspirée par la pénurie des moyens de stockage de l'organisme d'intervention allemand, pénurie qui constituerait dès lors la difficulté grave et susceptible de persister, à laquelle la décision serait destinée à remédier ;

9 attendu que cependant cette façon de voir est inadéquate ;

qu'en effet la décision vise en ordre principal la situation décrite dans ses deux premiers considérants, à savoir l'accroissement anormal des échanges de

céréales dans la Communauté au cours de la campagne 1968-1969, provoqué par l'offre sur le marché allemand de céréales françaises à des prix inférieurs au prix d'intervention sur ce marché, et conduisant « à un remplacement presque complet des céréales indigènes dans le circuit commercial normal et à un accroissement considérable des interventions » ;

que si l'insuffisance des moyens de stockage, dont fait état le troisième considérant, a occasionné la demande d'autorisation du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et l'adoption de la décision litigieuse, elle n'a cependant été présentée et prise en considération que comme conséquence du développement anormal du marché ;

que, dès lors, l'examen de la légalité des mesures de sauvegarde autorisées doit être effectué non pas principalement dans le contexte limité d'une pénurie plus ou moins importante des moyens de stockage, mais dans celui, plus général, de l'augmentation anormale de l'offre des céréales françaises dans le circuit commercial allemand consécutive à la situation monétaire ;

1. Sur l'existence de difficultés au sens de l'article 226

10 Attendu que la requérante au principal, tout en maintenant que l'accroissement des importations de céréales françaises en république fédérale d'Allemagne s'expliquait partiellement par l'entrée en vigueur du règlement nº 120/67/CEE, ne conteste pas que l'accroissement anormal des importations au printemps 1969 était le fait de la situation monétaire et tendait à remplacer presque complètement les céréales indigènes presqu'intégralement offertes à l'intervention ;

11 que le caractère exceptionnel de la situation était souligné par la circonstance que des quantités considérables de céréales françaises étaient achetées et transportées en Allemagne pour être présentées immédiatement à l'intervention ;

que compte tenu de la situation monétaire il était impossible de prévoir le moment où cette situation prendrait fin, de sorte qu'il était à craindre qu'elle persistât encore au cours de la campagne 1969-1970 avec la même influence déséquilibrante sur les échanges dans la Communauté ;

qu'une telle situation était contraire tant à l'objectif énonce à l'article 2 du traité, qui assigne à la Communauté la mission « de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté », qu'aux buts de la politique agricole commune, décrits à l'article 39 du traité, notamment à celui de stabiliser les marchés ;

qu'à cet égard l'organisation du marché des céréales telle que fixée par le règlement nº 120/67/CEE a été conforme à ces objectifs, le sixième considérant de ce règlement déclarant que « la libre circulation des céréales à l'intérieur du marché doit permettre une compensation entre les excédents des zones productrices et les besoins des zones déficitaires » et précisant que le mécanisme des prix d'intervention a été aménagé « afin de ne pas entraver cette compensation » ;

qu'était en contradiction avec ces objectifs une situation qui aurait pu avoir pour conséquence que l'organisme d'intervention allemand aurait dû acheter des céréales françaises pour les renvoyer en France afin de les stocker ;

12 attendu que dans ces conditions la Commission a pu estimer que les difficultés étaient suffisamment graves et susceptibles de persister pour justifier le recours à l'article 226 ;

que même si les moyens de stockage dont disposait l'organisme d'intervention allemand avaient été suffisants pour les quantités résiduelles de la campagne 1968-1969, l'accroissement partiellement artificiel des offres à l'intervention n'en était pas moins de nature à justifier les préoccupations de la Commission quant aux prévisions de la campagne 1969-1970, qui se serait ouverte dans des conditions anormales, si la situation monétaire persistait ;

13 que, de ce chef, la validité de la décision litigieuse ne saurait donc être affectée ;

2. *Sur l'efficacité des mesures de sauvegarde autorisées*

14 Attendu qu'aux termes de l'article 226 du traité les mesures de sauvegarde autorisées doivent permettre « de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun » ;

que la requérante au principal prétend que la limitation des achats à l'intervention de la part de la république fédérale d'Allemagne aux céréales récoltées dans ce pays, n'était nullement susceptible de faire cesser l'accroissement de l'offre des céréales françaises, cet accroissement étant causé par le déséquilibre de la situation monétaire et exigeant dès lors des remèdes monétaires appropriés ;

qu'ensuite la limitation des achats à l'intervention aux céréales indigènes n'aurait provoqué qu'un déplacement des présentations à l'intervention, les céréales non indigènes remplaçant simplement dans le commerce les céréales indigènes présentées à l'intervention ;

15 attendu qu'en raison des limites de leur compétence en matière monétaire il aurait été impossible aux autorités communautaires de combattre la cause des difficultés signalées par des mesures monétaires appropriées ;

que d'ailleurs l'article 226 ne saurait être interprété comme exigeant par préférence des mesures de sauvegarde destinées à supprimer les causes profondes des difficultés en vue desquelles l'autorisation est demandée ;

qu'ainsi la Commission a pu estimer que, dans l'impossibilité de maîtriser la situation monétaire, il importait de préserver le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales contre les conséquences d'une telle situation en autorisant des mesures susceptibles de restreindre l'afflux des céréales françaises dans les autres États membres ;

16 attendu que l'argument selon lequel les opérateurs économiques allemands se seraient désormais exclusivement pourvus en céréales françaises et auraient offert leurs stocks de céréales allemandes à l'intervention, méconnaît que, pour permettre de telles opérations, les céréales françaises exclues de l'intervention auraient dû être offertes à des prix suffisamment bas pour rendre de telles opérations encore rentables ;

qu'il y a donc lieu de penser que l'exclusion desdites céréales de l'intervention avait des conséquences assez importantes pour amener le commerce à restreindre ses opérations ;

17 qu'il en résulte que la validité de la décision litigieuse ne saurait être affectée de ce chef ;

3. Sur la question de savoir si les mesures autorisées apportaient le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun

18 Attendu qu'en raison de la nature des difficultés visées et de l'objectif de la décision, le choix par la Commission des mesures apportant le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché commun, ne saurait être apprécié dans le seul cadre d'une comparaison des différentes mesures susceptibles de dégager les moyens de stockage de l'organisme d'intervention allemand ;

19 que s'agissant essentiellement de restreindre l'afflux des céréales françaises, des mesures telles l'octroi de primes de dénaturation, ou de restitutions à l'exportation vers les pays tiers, et l'application des mécanismes prévus à l'article 8 du règlement n° 120/67/CEE, pouvaient être considérées comme insuffisantes ;

que tout en exigeant des charges financières d'autant plus considérables qu'elles auraient dû conduire à un dégagement accéléré des moyens de stockage, de telles mesures n'auraient nullement contribué à remédier aux difficultés essentielles ;

que d'ailleurs les céréales françaises n'étaient pas exclues du mécanisme d'intervention, leur présentation à l'organisme français restant toujours possible ;

que, dans ces circonstances, la Commission a pu considérer que les mesures autorisées apportaient le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun, de sorte que la validité de sa décision ne saurait être affectée de ce chef ;

20 attendu que de l'ensemble des motifs précédents il ne résulte aucun élément de nature à affecter la validité de la décision du 8 mai 1969 ;

I — Quant à l'interprétation de la décision du 8 mai 1969

21 Attendu qu'il ressort de l'ordonnance que la deuxième question tend à savoir si en autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les obligations découlant pour elle de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 120/67/CEE, la décision a délié directement les autorités administratives de leur obligation d'acheter les céréales françaises ;

22 attendu qu'aux termes de l'article 226 les États membres peuvent demander à être autorisés à adopter des mesures de sauvegarde, la Commission fixant alors, le cas échéant, celles qu'elle estime nécessaires en précisant les conditions et les modalités d'application ;

qu'il en résulte que la décision de la Commission ne constitue qu'une autorisation destinée à l'État membre concerné et lui permettant de procéder à l'adoption des mesures consenties ;

que dès lors les modalités de son exécution relèvent du droit national ;

23 qu'il y a donc lieu de répondre que la décision du 8 mai 1969 avait pour seul effet d'autoriser l'État membre destinataire à faire adopter par ses autorités compétentes les mesures consenties ;

Sur les dépens

24 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un

remboursement et que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la firme Baer-Getreide et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 2, 39, 177 et 226 ;
vu le règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes ;

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 18 août 1972, dit pour droit :

1) **L'examen de la première question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de la décision de la Commission n° 69/138/CEE du 8 mai 1969 ;**

2) **Cette décision avait pour seul effet d'autoriser l'État membre destinataire à faire adopter par ses autorités compétentes les mesures consenties.**

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
O'Dalaigh	Sørensen	Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 mars 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt